

Von der Wasserkrise des Industriezeitalters zur EU-Umweltpolitik: Interessenaushandlung und Problemlösungsfähigkeit von Sondergesetzlichen Wasserverbänden in Deutschland seit 1900

Bernhardt, Christoph; Hüesker, Frank

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

GESIS - Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Bernhardt, C., & Hüesker, F. (2013). Von der Wasserkrise des Industriezeitalters zur EU-Umweltpolitik: Interessenaushandlung und Problemlösungsfähigkeit von Sondergesetzlichen Wasserverbänden in Deutschland seit 1900. *Historical Social Research*, 38(2), 288-314. <https://doi.org/10.12759/hsr.38.2013.2.288-314>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more Information see: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

Von der Wasserkrise des Industriezeitalters zur EU-Umweltpolitik. Interessenaushandlung und Problemlösungsfähigkeit von Sondergesetzlichen Wasserverbänden in Deutschland seit 1900

Christoph Bernhardt & Frank Huesker*

Abstract: »From the Water Crisis of the Industrial Era to the Environmental Policy of the European Union. Negotiation of Interests and Problem-Solving Abilities of Water Boards in Germany since 1900«. This article discusses the problem-solving capacity of river basin cooperatives in German water policy in historical and current cases. The article builds on institutional theory and refers to the most important Water Framework Directive (WFD) of the European Union in 2000 and works back to the emergence of the first agencies in Germany around 1900. The article shows that these agencies organized a sophisticated institutional compromise between different groups of water users such as mining companies and public authorities. The Prussian state set up a complex legal framework of representation and negotiation of conflicting interests, as the article shows with the cases of the Schwarze Elster and the Erft cooperative. The second part of the paper discusses the problem-solving capacity of these old institutional structures for today's problems such as environmental degradation and urban shrinkage. It states, by analyzing the cases of the Erft and the Rur cooperatives, that the complex mechanisms of financing and decision-making provide protection of water resources and broad agreement amongst the actors involved. The cooperatives are expanding their activities in the context of the WFD and can be regarded to be an appropriate instrument of water policy in the early 21st century.

Keywords: Germany, river basin agencies, water policies, institutional conflicts, social interests, legitimacy.

1. Einleitung

Die Implementation der im Jahr 2000 in Kraft getretenen europäischen Wasser-rahmenrichtlinie (WRRL) hat die Frage nach der Eignung, Legitimation und

* Christoph Bernhardt, Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS), Flakenstr. 28-31, 15537 Erkner, Germany; bernhardt@irs-net.de. Frank Huesker, Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung e.V. (IRS), Flakenstr. 28-31, 15537 Erkner, Germany; huesker@irs-net.de.

Anpassungsfähigkeit von flussgebietsbezogenen Institutionen wieder auf die Agenda von Forschung und Praxis gebracht.¹ Die institutionelle Einführung solcher räumlicher Solidargemeinschaften ist in der WRRL vorgeschrieben (§3) und somit seit dem Jahr 2000 EU-weit umzusetzen. In der Form von Sondergesetzlichen Wasserverbänden existieren flussgebietsbezogene Institutionen in Teilen Deutschlands schon seit vielen Jahrzehnten. Sie dienen insbesondere zur Regelung von Problemen der Wasserquantität und -qualität sowie des Hochwasserschutzes. Neben der WRRL-Umsetzung nehmen sich die bestehenden Wasserverbände auch neuer Anforderungen wie schrumpfungsbedingten regionalen Wasserverbrauchsrückgängen, den Folgen des Klimawandels sowie weiterer Aufgaben an, die ihnen im Rahmen der ordnungspolitischen Liberalisierungen der letzten Jahre zufallen oder zugewiesen werden. Dabei gerät mit den in Nordrhein-Westfalen seit vielen Jahrzehnten tätigen „Sondergesetzlichen Wasserverbänden“ wieder ein institutionelles Arrangement in den Blick der Forschung, das in der Bundesrepublik einen Sonderfall bildet, jedoch eventuell ein Modell für die Bewältigung der genannten neuen Herausforderungen einer integrierten regionalen Wasserpolitik darstellen könnte.

Der vorliegende Aufsatz überprüft diese vermutete Interessensaushandlungs- und Problemlösungsfähigkeit der Wasserverbände anhand von ausgewählten Fällen aus Geschichte und Gegenwart. Die *erste Kernfrage* dabei lautet, welche Wasserprobleme – die hier als „Gemeinschaftsgutprobleme“ verstanden werden² – die Gründung der Verbände vor etwa 100 Jahren vorrangig lösen sollte, inwieweit sie diesen Erwartungen gerecht geworden sind, und ob die überkommenen institutionellen Strukturen gegenüber den heutigen, veränderten Herausforderungen noch als leistungsfähig erscheinen.

In den Gremien der Wasserverbände sind und waren die wasserpolitisch relevanten Akteure nach einem detailliert ausgehandelten System vertreten. Die

¹ Siehe stellvertretend für die umfangreiche sozialwissenschaftliche und praxisbezogene Literatur zu flussgebietsbezogenen Institutionen: Thiel, A. 2009. Europeanisation and the Rescaling of Water Services: Agency and State Spatial Strategies in the Algarve, Portugal. *Water Alternatives* 2 (2): 225–44; Keitz, S. von und P. Kessler. 2008. Grenzen des Flussgebietsmanagements. Folgt die Wasserwirtschaft dem falschen Ansatz? *Korrespondenz der Wasserwirtschaft* 1 (7): 354–360; Fichter-Wolf, H. 2009. Neue Entwicklungspfade in der deutschen Gewässerschutzpolitik? Implementierung der Europäischen Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) und der Umgang mit "problems of spatial fit". *ZAU Zeitschrift für angewandte Umweltforschung* 19 (1–2): 173–89; Kaika, M., und B. Page. 2003. The Water Framework Directive: A New Directive for a Changing Social, Political and Economic European Framework. *European Planning Studies* 11 (3); Moss, T., ed. 2003. *Das Flussgebiet als Handlungsraum. Institutionenwandel durch die EU-Wasserrahmenrichtlinie aus raumwissenschaftlicher Sicht*. Münster.

² Vgl. zur theoretischen Grundlegung unseres Konzeptes Moss, T., R. Gudermann, und A. Röhring. 2009. Zur Renaissance der Gemeinschaftsgut- und Gemeinwohlforschung. In *Im Interesse des Gemeinwohls. Regionale Gemeinschaftsgüter in Geschichte, Politik und Planung*, ed. C. Bernhardt, H. Kilper und T. Moss, 31–50. Frankfurt/New York.

zweite Kernfrage gilt den Kräftekonstellationen und Regeln der Interessenaus-handlung in den Satzungen und in der Praxis dieser Verbände: In welcher Stär-ke sind die wichtigsten Interessengruppen vertreten, welche Rolle spielt der Staat, und wie sind Meinungsbildung, Interaktion und Beschlussfassung gere-gelt? Ein besonderer Schwerpunkt liegt dabei auf den Finanzierungsmechanis-men und deren Auswirkungen auf die Kosten-Nutzenverteilung zwischen Ak-teuren, Funktionen und Teilräumen sowie auf die innerverbandlichen Macht-konstellationen.

Mit dieser zweiten Kernfrage sind zugleich übergreifende, unter anderem von Luhmann und Schuppert diskutierte Fragen der Legitimationsbildung und des Wandels von Staatlichkeit angesprochen: In welcher Weise übersetzen die Verbände auf das Wasser bezogene soziale Probleme in Verfahrensregeln,³ und welche Legitimationsprobleme traten und treten auf, wenn öffentliche und private Akteure durch staatlichen Zwang in Wasserverbandsstrukturen zusam-mengeführt werden, in denen sie gemeinsam Interessen aushandeln und Pro-bleme lösen sollen?⁴ Dabei richtet sich die Aufmerksamkeit auch auf Abwei-chungen zwischen förmlichen Regelungen und informellen Aushandlungs-prozessen.

Zu der erstgenannten der beiden Kernfragen hat die historische und sozial-wissenschaftliche Forschung bereits einige Ergebnisse erbracht. Büschenfeld, Olmer, Eiden, Paul und andere haben rekonstruiert, dass und wie das Ausmaß von Wasserverbrauch und -verschmutzung insbesondere im stark industriali-sierten und dicht besiedelten Ruhrgebiet zu Beginn des 20. Jahrhunderts regio-nale Wasserkrisen verursachten und weitreichende Gegenmaßnahmen, wie vor allem die Gründung der ersten Wasserverbände, erzwangen.⁵

Allerdings hat die Forschung bisher die Analyse von Gemeinschaftsgutprob-lemen und Gemeinwohlzielen sowie die damit verbundene Frage nach den beteiligten Interessengruppen nicht ins Zentrum ihrer Analysen gestellt. Dabei stellen diese beiden Theorieansätze ein überaus nützliches begriffliches Instru-mentarium gerade für die Analyse von Wasserproblemen dar: Während die Gemeinschaftsgutforschung Fragen von Zugang zu Ressourcen, Nutzungsrech-ten und -rivalitäten thematisiert und in der klassischen Infrastrukturforschung

³ Vgl. Luhmann, N. 1983. *Legitimation durch Verfahren*. Frankfurt a. M. Insbes. Kap. 3: Verfah-ren als soziales System; Schuppert, G. F. 2009. *Der Staat als Prozess. Eine staatstheoretische Skizze in sieben Aufzügen*. Frankfurt.

⁴ Vgl. Sack, D. 2009. *Governance und Politics. Die Institutionalisierung öffentlich-privater Partnerschaften in Deutschland*. Baden-Baden.

⁵ Vgl. Büschenfeld, J. 1997. *Flüsse und Kloaken. Umweltfragen im Zeitalter der Industrialisie-rung (1870–1918)*. Stuttgart; Eiden, C. 2006. *Versorgungswirtschaft als regionale Organisa-tion. Die Wasserversorgung Berlins und des Ruhrgebietes zwischen 1850 und 1930*. Essen; Olmer, B. 1998. *Wasser. Historisch. Zur Bedeutung und Belastung des Umweltmediums im Ruhrgebiet 1870–1930*. Frankfurt am Main; Paul, J. 1995. *Der Rhein als Klärbecken für städ-tische Abwässer: Abwasserpolitik in Köln und Düsseldorf seit dem 19. Jahrhundert. Ge-schichte im Westen* 10 (2): 135–48.

eine wichtige Rolle spielt, reflektiert die Gemeinwohlforschung die vielfach eher implizit verfolgten Ziele und Werte der Ressourcenregulierung (wie beispielsweise Ressourcenschutz, gerechte Verteilung, Teilhabe der Nutzer, Versachergerechtigkeit usw.).⁶ Die neuere Forschung hat Grundfragen von privater Nutzung und öffentlicher Regulierung der Ressource Wasser in dieser Perspektive bisher ebenso wenig diskutiert wie die inneren Strukturen, Mechanismen der Interessenaushandlung und Prioritätensetzungen in der praktischen Politik der Wasserverbände, aus denen heraus sich jedoch erst der Charakter dieser Verbände näher bestimmen lässt.⁷

Da die Gründungs- und die Entwicklungsgeschichte der Verbände grundlegende Einsichten zu den oben aufgeworfenen Fragen vermittelt, untersucht der vorliegende Aufsatz die Thematik in je einem größeren historischen und gegenwartsbezogenen Kapitel nach einem von den Autoren bereits erprobten disziplinärübergreifenden Untersuchungsansatz.⁸ Als empirische Fallbeispiele werden verschiedene ältere Wasserverbände wie der im Rheinland westlich von Köln arbeitende Erftverband und der Verband Schwarze Elster aus der brandenburgischen Niederlausitz sowie als relativ neuer Verband der Wasserverband Eifel-Rur analysiert. Ausgewertet wurden historische und aktuelle Schriftquellen wie Archivalien, zeitgenössische Literatur, Gesetze, Satzungen und Verbandspublikationen. Außerdem führten die Autoren in den Jahren 2009-2011 zahlreiche Interviews und zwei Workshops mit regionalen Entscheidungsträgern der Wasserverbände, Landkreise, Kommunen, Bezirksregierungen und des Landesumweltministeriums sowie mit weiteren Vertretern von Politik und Verbänden durch. Der vorliegende Aufsatz gliedert sich dementsprechend in ein historisches und ein gegenwartsbezogenes Kapitel und wertet die Untersuchungsergebnisse am Schluss im Hinblick auf die beiden Kernfragen zusammenfassend aus.

⁶ Moss, Gudermann, und Röhring. 2009. S. 32ff.

⁷ Ausnahmen sind u.a.: Tettinger, P. J., T. Mann, und J. Salzwedel, eds. 2000. *Wasserverbände und demokratische Legitimation*. München; Monsees, J. 2008. *Governancestrukturen von Fließgewässern. Eine vergleichende Institutionenanalyse gewässerunterhaltender Verbände und Behörden*. Baden-Baden. Vgl. auch eine juristisch geprägte Ausnahme: Köller, S. 2009. *Funktionale Selbstverwaltung und ihre demokratische Legitimation. Eine Untersuchung am Beispiel der Wasserverbände Lippeverband und Emschergenossenschaft*. Berlin.

⁸ Vgl. Bernhardt, C., H. Kilper, und T. Moss. 2009. *Im Interesse des Gemeinwohls. Regionale Gemeinschaftsgüter in Geschichte, Politik und Planung*. Frankfurt a. M.

2. Zur Entstehung und Entwicklung der Sondergesetzlichen Wasserverbände in historischer Perspektive

2.1 Vom lokalen „Meliorations-“ zum regionalen Multifunktionsverband

Als der preußische Gesetzgeber 1904 den „Emscherverband“ als ersten „Sondergesetzlichen Wasserverband“ begründete, betrat er keineswegs völliges rechtliches Neuland. Vielmehr bildete er das ältere genossenschaftliche Wasserverbandsrecht fort, ohne dessen Kenntnis die Besonderheiten noch der heutigen Sondergesetzlichen Wasserverbände kaum adäquat verständlich sind. Hier sind vor allem die viel älteren „Meliorationsgenossenschaften“ von Bedeutung,⁹ die seit dem frühen 19. Jahrhundert in großer Zahl zur Bekämpfung von Wasserproblemen der vorindustriellen Zeit gegründet wurden. Zu diesen Problemen der vorindustriellen Wasserwirtschaft zählten vor allem eine unzureichende Gewässerunterhaltung, Störungen durch den Betrieb zahlreicher Mühlen, ungenügender Hochwasserschutz, Mäandrierung, „Verwilderung“ sowie die zunehmende vorindustrielle gewerbliche Verschmutzung.¹⁰

Zur Regulierung dieser Probleme wurden zum Beispiel 1859 der Erftverband und 1867 die Niers-Genossenschaft gegründet.¹¹ Nach wenigen Jahrzehnten zeigte sich jedoch, dass diese Genossenschaften wegen ihrer begrenzten sachlichen Zuständigkeit, beschränkten räumlichen Ausdehnung und der unvollständigen Einbindung der Anlieger den sich ab Mitte des 19. Jahrhunderts zuspitzenden Herausforderungen von Industrialisierung und Urbanisierung zunehmend weniger gewachsen waren. Es bedurfte mehrerer Gesetzesnovellen, um die zulässige Begründung für die Bildung einer staatlich verordneten „Zwangsgenossenschaft“ von landwirtschaftlichen Meliorationen auf „Sammelbecken“, d.h. Talsperren (1891) und darüber hinaus auf die Vorflutregelung und Abwasserreinigung auszudehnen (1904). Im Hinblick auf den Wandel von Gemeinschaftsgutproblemen als Triebkräften des Institutionenwandels markierten diese Gesetzesänderungen einen institutionellen Wendepunkt vom „Fluss-Regulierungs“ – zum „Wasser-Reinholdungs“ – Paradigma, und damit vom Primat der Interessen der Landwirtschaft zu denen von Industrie und Städten. Die letztgenannte Ausweitung auf die Abwasserreinigung wurde im

⁹ „So bilden die landwirtschaftlichen Meliorationen (...) die Keimzelle der heutigen staatlichen Wasserwirtschaftsverwaltung“, unterstreicht die Bezirksregierung Köln in einer der zentralen Publikationen zum Thema. Vgl. Bezirksregierung Köln. 1967: *150 Jahre Regierungsbezirk Köln*. Köln, S. 195.

¹⁰ Vgl. als eindringliche Schilderung für die Rheinprovinz und den Raum Euskirchen Dix, A. 1997. *Industrialisierung und Wassernutzung*. Köln, S. 138ff und S. 169ff.

¹¹ Vgl. Niersverband. 1978. *50 Jahre Niersverband*. Viersen; Paul 1999. *Die Erft im Spannungsfeld zwischen Bergbau und Landwirtschaft*. Köln, S. 139ff.

Gesetz über die Emschergenossenschaft formuliert, von dort auf andere Verbände übertragen¹² und schließlich im preußischen Wassergesetz von 1913 zusammenfassend geregelt.¹³ Da die neuen Verbände nicht mehr nur einzelne Flussabschnitte, sondern ganze Flusseinzugsgebiete umfassten, repräsentieren sie in der Langzeitgeschichte der Wasserverbände zugleich den Wendepunkt vom lokalen „single-purpose“-Verband mit begrenzter Durchsetzungsfähigkeit zum regionalen und multifunktionalen Verband mit umfassenden Zuständigkeiten und einem gesetzlich begründeten Durchgriffsrecht auf alle Anlieger.

2.2 Problemwahrnehmung und institutionelle Interessenregulierung am Beispiel der Schwarzen Elster-Genossenschaft

Die Genese einer Verbandsgründung unter Übernahme älterer Strukturen kann am Beispiel der Genossenschaft der Schwarzen Elster, einem 179 km langen Nebenfluss der Elbe in der Brandenburgischen Niederlausitz, rekonstruiert werden, deren innere Verbandsstruktur gut dokumentiert ist. Die Genossenschaft war einer der ersten für ein Bergbaugebiet gebildeten Verbände, der reichsweit aufmerksam und kritisch beobachtet und noch bei den Debatten um die unten analysierte Gründung des großen Erftverbandes im Rheinischen Braunkohlengebiet in den 1950er Jahren als (Negativ-)Beispiel genannt wurde.¹⁴ Ebenso wie die Verbände im Rheinland baute die Genossenschaft auf älteren „Regulierungsverbänden“ und „Unterhaltungsgenossenschaften“ als Vorläufern auf. Dazu gehörte zum Beispiel ein bereits 1852 gegründeter „Regulierungsverband“, der bis 1863 den Mittellauf des Flusses auf einer Länge von 90 km regulierte und eindeichte, umfangreiche bis dahin versumpfte Flächen durch „Binnengräben“ entwässerte und für die Landwirtschaft nutzbar machte. Zudem baute er die Mündungstrecken zweier kleiner Zuflüsse um.¹⁵ Weitere Verbände regulierten in den folgenden Jahrzehnten andere Zuflüsse und Teilstrecken, wie etwa die „Kleine Elster“ und die Schwarze Elster im Kreis Schweinitz. Die Braunkohleindustrie unternahm ebenfalls auf einigen Abschnitten Regulierungsarbeiten.¹⁶

In den folgenden Jahrzehnten zwischen 1871 und 1918 wurde die Niederlausitz und damit auch das Einzugsgebiet der Schwarzen Elster für die Ausbeu-

¹² Das vorige nach Bochall, A. 1966. *Das Wasser- und Bodenverbandsrecht mit der Neufassung des Wasserverbandsgesetzes und der ersten Wasserverbandsverordnung*, 3. Aufl. Köln u.a., S. 2f.

¹³ Büschenfeld 1997.

¹⁴ Linckelmann, K. 1957. *Erwägungen zum Erftverband und zur Kerngestalt der Wasserverbände*. Bielefeld, S. 11.

¹⁵ Die Quellen sprechen von „80.000 Morgen Sumpf“. Vgl. Mattheus, H. 1934. Die Genossenschaft der Schwarzen Elster. In *Die Stadtentwässerung in Deutschland*, Bd. 2, ed. Josef Brix, 513–515. Jena, hier S. 514.

¹⁶ Ebd.

tung von Braunkohlevorkommen im Tagebau erschlossen.¹⁷ Als zur adäquaten wasserwirtschaftlichen Verwaltung des nunmehr industrialisierten Gebietes mit dem preußischen Gesetz vom 28.4.1928 die „Elstergenossenschaft“ als „Körperschaft des öffentlichen Rechts“ begründet wurde, war sie dezidiert als Dachverband konzipiert, der verschiedene ältere Organisationen integrierte.¹⁸ Die bestehenden Verbände wurden zusammen mit Gemeinden und Kreisen in die Mitgliedsgruppe A der Genossenschaft eingegliedert, die die Unterhaltungskosten mit Ausnahme der Kosten zur Abwasserreinigung aufzubringen hatte. Wo noch keine „Unterhaltungsgenossenschaften“ bestanden, waren solche zu gründen. Ende 1932 waren von diesen bereits „elf gebildet, drei in Bildung und vier in Vorbereitung begriffen“.¹⁹ In der Mitgliedsgruppe B wurden die Einleiter industrieller und häuslicher Abwässer zusammengefasst, die insbesondere Kläranlagen und „Überwachungseinrichtungen“ zur Kontrolle des Abwassers, aber auch den erstmaligen Ausbau des Unterlaufs der Schwarzen Elster zu finanzieren hatten.²⁰ Die Dachgenossenschaft fungierte im Wesentlichen nur als gesetzlicher Kostenträger sowie Aufsichtsorgan, während die einzelnen wasserbaulichen Vorhaben in dezentraler Regie realisiert wurden. Der Verband konnte zunächst nur die preußischen Teile des Flussgebietes erfassen, doch war die Möglichkeit der Einbeziehung sächsischer Gebiete vorgesehen.²¹

Über die Machtverteilung in dem neuen Verband entschieden die Stimmenverhältnisse in der Mitgliederversammlung sowie in deren engerem Arbeitsausschuss. In § 13 der Satzung wurde diesbezüglich die Hegemonie der Mitglieder A – also vor allem der Städte und Kreise – im Verhältnis von 60 zu 40 gegenüber der Mitgliedsgruppe B festgeschrieben. Diese Regelung stellte zweifellos eine Kompensation für die weitgehende Abtretung kommunaler Kompetenzen an den Verband dar. In diesem Sinn wurde auch der Einfluss der Kreise eingeschränkt und ihre Repräsentation auf einen von insgesamt zehn Vertretern im Ausschuss begrenzt (§ 15. (3)).²²

In bemerkenswertem Kontrast dazu wurden die Mitglieder der Gruppe B über die Kosten der Abwasserklärung hinaus zur Finanzierung der Verwaltungskosten und der erstmaligen Räumung des Flussbettes in einer Höhe von 90% der Gesamtkosten (gegenüber 10% der Mitgliedern A) herangezogen.²³ Dies betraf faktisch vor allem die 14 im Flussgebiet tätigen Bergwerksgesellschaften mit ihren 31 Tagebauen und 38 Brikettfabriken, in zweiter Linie auch

¹⁷ Vgl. Bayer, G., und D. Maier, eds. 2002. *Die Niederlausitz vom 18. Jahrhundert bis heute: Eine gestörte Kulturlandschaft?* Münster u.a.

¹⁸ Preußische Gesetzessammlung. (1928), S. 113ff.

¹⁹ Mattheus 1934, S. 514.

²⁰ Vgl. § 8 des Gesetzes, Preußische Gesetzessammlung 1928, S. 114.

²¹ Mattheus 1934, S. 513.

²² Preußische Gesetzessammlung 1928, S. 116.

²³ § 18, ebd.

die 22 Gemeinden mit ihren industriellen und gewerblichen Betrieben. Die Regelungen zur Stimmenverteilung und Beitragspflicht deuten zusammen genommen darauf hin, dass die Bergwerksgesellschaften finanziell in die Pflicht genommen wurden, die Gemeinden aber mit ihren Mehrheiten in den Verbandsgremien die Ausrichtung der Verbandspolitik bestimmen konnten. Faktisch wurden die Unternehmen gezwungen, für die erheblichen Eingriffe in die Umwelt und die kommunale Selbstverwaltung einen hohen finanziellen und politischen Preis zu zahlen. Dazu waren sie offensichtlich im Hinblick auf die damit verbundenen Gewinnaussichten auch grundsätzlich bereit. Allerdings rief vor allem die Überwälzung der hohen Kosten von etwa 4 Mio. Reichsmark für den „erstmaligen Ausbau“ des Flussbettes starke Proteste der Mitglieder B hervor, in deren Folge es zu „zahllosen heftigen Kämpfen“ innerhalb der Genossenschaft kam.²⁴

Immerhin motivierte das Reglement die Bergwerksbetreiber dazu, die Klärung ihrer Abwässer innerhalb weniger Jahre deutlich zu verbessern, auch um damit Beitragszahlungen zu verringern – ein deutlicher Hinweis auf die mit der Verbandsgründung erzielte umweltpolitische Steuerungswirkung. Auch wurden durch die intensivere Überwachung der Gewässer einzelne besonders schädliche Einleiter, wie z.B. die Stadt Kirchhain mit ihren 60 Gerbereien, leichter identifizierbar und die Voraussetzungen für Maßnahmen der Gewässerreinigung deutlich verbessert.

An den hohen Kosten für den „erstmaligen Ausbau“ beteiligte sich der Staat mit 1 Mio. Reichsmark, die als Zuschüsse bzw. aus Mitteln der Arbeitslosenfürsorge und des freiwilligen Arbeitsdienstes finanziert wurden. Für die jährlichen Unterhaltskosten wurden 100.000 Reichsmark, für die Überwachung der Wasserläufe und Verwaltungskosten zusätzlich immerhin die Hälfte dieser Summe angesetzt.²⁵

Festzuhalten bleibt darüber hinaus, dass der preußische Staat sich weitreichende Aufsichtsfunktionen vorbehielt und einen starken Ordnungsrahmen setzte. So gab der Gesetzgeber dem neuen Verband die Satzung vor und regelte unter anderem detailliert die Stimmverhältnisse. Auch die Aufnahme neuer Mitglieder bedurfte der Zustimmung des zuständigen Ministeriums (§ 2 (2)), und der erste Arbeitsplan („Generalplan“) inklusive Zeit- und Kostenplan war vom staatlichen Kulturbauamt Merseburg aufzustellen (§ 5). In Streitfällen über Fragen der Beitragspflicht entschied ein von zwei Staatsbeamten geleiteter Berufungsausschuss (§ 118). Obwohl der Staat sich also im Wesentlichen auf die Moderatorenfunktion gegenüber einer selbständigen „Körperschaft öffentlichen Rechts“ beschränkte, lässt sich die Konstruktion insgesamt als Modellfall eines staatlich „gelenkten Korporatismus“ bezeichnen, wie er die späte Weimarer Republik weit über das Wasserverbandswesen hinaus prägte.

²⁴ Das Vorstehende nach Mattheus 1934, S. 514.

²⁵ Ebd., S. 515.

2.3 Problemwahrnehmung und institutionelle Interessenregulierung am Beispiel des großen Erftverbandes

Auch im Großraum Köln existieren jahrhundertelange Erfahrungen mit genossenschaftlichen Wasserverbänden und behördlichen Wassergesetzen bzw. Verordnungen. Wie überall in Europa konzentrierten sie sich in der vorindustriellen Zeit auf Flussregulierungen und landwirtschaftliche Meliorationen. Dabei mussten sie sich bereits vielfach mit den Folgen noch älterer Eingriffe auseinandersetzen. So war die seit dem frühen 19. Jahrhundert häufig beklagte Versumpfung der Erft am Rande des späteren Braunkohlegebietes außer auf Flussbettverlagerungen auch auf Geschiebeablagerungen und Geländeerhöhungen wegen zahlreicher Mühlen zurückzuführen.²⁶ Nachdem das Preußische Privatflußgesetz von 1843 und das Deichgesetz von 1848 die gesetzlichen Grundlagen geschaffen hatten, wurde am 3.1.1859 der erste „Erftverband“ gegründet.²⁷ Die Genossenschaft brachte bereits im ersten Jahrzehnt ihres Bestehens über 1,5 Mio. Goldmark auf und machte 4275 ha versumpftes und oft überflutetes Gebiet für die Landwirtschaft nutzbar. Zudem wurden 216 km an Wasserläufen zweiter und dritter Ordnung ausgebaut sowie Hochwasserschutzdämme und zahlreiche Brücken, Wehre und Schleusen errichtet.²⁸

Allerdings war der Erftverband auf den Flussabschnitt zwischen dem Landkreis Bergheim und der Einmündung der Erft in den Rhein beschränkt und dort auch nur im engeren Uferbereich tätig. Nicht zuletzt wegen seines begrenzten Zuständigkeitsbereichs war der Erftverband wie andere, ähnlich strukturierte Verbände seit dem frühen 20. Jahrhundert finanziell immer weniger zur angemessenen Unterhaltung der wasserwirtschaftlichen Anlagen imstande. In anderen Gebieten des schon früh industrialisierten Großraums Köln, wie z.B. an der Sieg und der Rur, wurden dagegen bereits nicht nur zahlreiche weitere „Meliorationsunternehmen“ mit größerer räumlicher Ausdehnung durchgeführt.²⁹ Seit den 1920er Jahren wurden darüber hinaus im Regierungsbezirk Köln mehrere Genossenschaften bzw. Verbände mit großem Einzugsgebiet zur Hochwasserbekämpfung und Trinkwasserversorgung gegründet, so vor allem der Aggerverband im rechtsrheinischen Gebiet. Hingegen erfolgte die Gründung eines flußgebietsbezogenen tätigen Wasserverbandes für das Erftgebiet erst 1959. Den Anstoß gab der in den 1950er Jahren stark forcierte Abbau der Braunkohle, der mit großflächigen Abpumpungen von Grundwasser verbunden war und den Grundwasserstand und damit auch die Wasserversorgung in der Region gefährdete.³⁰

²⁶ Paul 1999, S. 29f.

²⁷ Der später so genannte Verband hieß zunächst „Genossenschaft zur Melioration der Erftniederung“. Vgl. Bezirksregierung Köln 1967, S. 193.

²⁸ Ebd.

²⁹ Vgl. Dix 1997, S. 141.

³⁰ Bezirksregierung Köln 1967, S. 198.

2.3.1 Der Konflikt um die Repräsentanz der Interessengruppen im Gründungsprozess des Großen Erftverbandes

Bevor es zur Gründung des Großen Erftverbandes als Sondergesetzlicher Wasserverband kam, waren in einem über 20-jährigen Diskussionsprozess verschiedene andere Verbandsformen, wie z.B. ein „normaler“ Wasserverband nach der Wasserverbandsverordnung oder eine öffentlich-rechtliche Anstalt, diskutiert worden. Bereits 1955 wurde auch präventiv eine „Staatliche Wasserwirtschaftsstelle Erft“ gegründet.³¹ Hinter den Voten für verschiedene Organisationsformen standen jeweils spezifische Interessen. Der „Verein Rheinischer Braunkohlenwerke e.V.“ etwa hielt eine Verbandsgründung zur Regelung der „Ersatzwasserbeschaffung“ im Braunkohlegebiet für überflüssig und plädierte für ein „privates Einvernehmen“, also privatrechtliche Verträge zwischen Bergbau und Betroffenen. Aus Kreisen der Industrie des Erftgebietes wurde hingegen die Einrichtung einer „Landesanstalt für die Sicherung der Wasserversorgung des Erftgebietes“ vorgeschlagen.³²

Während des Gesetzgebungsverfahrens kam es dann zu grundlegenden Kontroversen über die Repräsentanz verschiedener Interessengruppen in den Verbandsgremien sowie über die Kriterien der Auswahl, die von denen in den älteren Verbandstypen stark abwichen. Im klassischen Modell der landwirtschaftlichen Genossenschaften bestimmten der jeweilige Nutzen aus einer Maßnahme bzw. die Grundstücksgröße des einzelnen Mitglieds die von ihm zu leistende Beitragshöhe und diese wiederum seinen Stimmenanteil. Dieses Prinzip wurde nur punktuell eingeschränkt durch die Bestimmung, dass ein einzelner Großgrundbesitzer maximal 40% der Stimmen auf sich vereinen durfte, um eine Majorisierung des Verbandes und Unterminierung des Prinzips der Selbstverwaltungsgemeinschaft zu verhindern. Weiter eingeschränkt wurde der „klassische Grundsatz: Stimmgewicht nach Beitragshöhe“³³ bei den Verbänden zur Wasserreinhaltung, in denen auch „Geschädigten“ Sitz und Stimme in den Gremien eingeräumt wurden. In den einschlägigen Gesetzen der Vorkriegszeit zum Ruhr-, Wupper- und Lippeverband waren dementsprechend entweder unabhängig von der Höhe der jeweiligen Beitragszahlung Mindeststimmanteile für „geschädigte“ Gemeinden und Kreise von 30-40% oder eine Begrenzung des Stimmenanteils der Bergbaubetriebe auf 40% verankert. Eine solche Regelung galt als tragfähiger Kompromiss zwischen den verschiedenen Prinzipien. Dagegen wurde der oben analysierte Schwarze-Elster-Verband mit seiner Abkehr vom „Beitrags-/Stimmenanteil“-Prinzip in der Debatte um den Großen

³¹ Vgl. Linckelmann 1957, S. 8, sowie Bezirksregierung Köln 1967, S. 198.

³² Vgl. Verein Rheinischer Braunkohlenwerke e.V. 1956. *Braunkohle und Wasser*, Sonderausgabe von „Revier und Werk“; sowie Linckelmann 1957, S. 34.

³³ Ebd., S. 8.

Erftverband als warnendes Beispiel eines innerlich zerstrittenen Organisation angeführt.³⁴

In seiner Begründung zur Stimmenverteilung im Verbandsausschuss argumentierte der Gesetzesentwurf kategorisch, dass die Beitragshöhe „kein geeigneter Schlüssel für die Stimmverteilung“ sei, sondern nur ein „Korrelat des angerichteten oder erwarteten Schadens“ und als Kriterium durch das der Interessen der Geschädigten „aufgewogen“ würde.³⁵ Da zudem der Verband Aufgaben zu übernehmen hätte, bei denen das „Schädiger-Geschädigten-Prinzip“ nicht relevant sei, schätzte der Gesetzesentwurf das Stimmengewicht unter Einbeziehung des Minderheitenschutzes und der Möglichkeit verschiedener „Interessenverbindungen“ „möglichst objektiv“ ab. Im Ergebnis sollten die Bergbauunternehmen im 36 Mitglieder umfassenden Verbandsausschuss mit acht Vertretern (22%), unter Hinzurechnung der eng mit ihnen verbundenen Elektrizitätswirtschaft mit 10 Personen (28%) repräsentiert sein, während ihre Beitragspflicht auf ca. 80-90% des gesamten Beitragsaufkommens geschätzt wurde.³⁶

Diese markante Abweichung vom Prinzip des „Stimmgewichtes nach Beitragshöhe“ wurde später insofern modifiziert, als die Zahlungen der Bergbauunternehmen als „Sonderzahlungen“ gesondert verbucht wurden (s.u.). Ihre schwierige Position in der Diskussion war sicher auch dadurch begründet, dass die weiteren durch Mitglieder im Verbandsausschuss vertretenen Interessengruppen der öffentlichen Wasserversorgung/Gemeinden (3 Mitglieder), Industrie (6), Landkreise/kreisfreie Städte (7) sowie Landwirtschaft (3) durchweg von der geplanten Grundwasserabsenkung Nachteile für ihre Wasserversorgung erwarten mussten.

Neben der Entkoppelung von Beitragshöhe und Stimmenverteilung galt Kritikern auch die dauerhafte Festlegung der Stimmenverhältnisse als – im Hinblick auf den Wandel der Aufgaben des Verbandes – „unlebendiger Mechanismus“.³⁷ Doch konnten sie letztlich keine Änderung an der Stimmen- und damit Machtverteilung in der Verbandsversammlung durchsetzen. In dem „Gesetz über die Gründung des Erftverbandes“ vom 3.6.1958 wurde die oben genannte Stimmenverteilung beibehalten, nur die Vertretung der Siedlungswasserverswirtschaft wurde von 3 auf 4 Stimmen angehoben.³⁸ Die Stimmenverteilung auf die verschiedenen Interessengruppen schlug sich auch in der Besetzung des Vorstandes nieder. 1970 wurde dieser von Josef Baumann, Vertreter der Städte und Kreise als Vorsitzendem geführt, der wie sein Vorgänger Stadtdirektor der

³⁴ Das Vorstehende nach ebd., S. 10f.

³⁵ Ebd., S. 12.

³⁶ Vgl. § 3 des Entwurfs zum Gesetz über die Gründung des Großen Erftverbandes; Landtag NRW 1957: Gesetz über die Gründung des Großen Erftverbandes, Landtagsdrucksache 269, Düsseldorf.

³⁷ Linckelmann 1957, S. 13.

³⁸ Vgl. die Broschüre Großer Erftverband. o. J, ca. 1974. o. A. Bergheim/Erft, S. 2.

Stadt Köln war. Als erster Stellvertreter fungierte Karl-Heinz Teller, Prokurist der Farbenfabriken Bayer Leverkusen und Vertreter der Interessengruppe Industrie, als zweiter Stellvertreter und Repräsentant der Bergbauunternehmen Erwin Gärtner, Bergwerksdirektor der Rheinischen Braunkohlewerke AG.³⁹

Aus der Sicht der staatlichen Wasserbehörden bildete der große Erftverband ein geeignetes Instrument, um im Rahmen der durch die obere Wasserbehörde gesteuerten und gelenkten Wasserwirtschaft im Regierungsbezirk Köln „alle Probleme, die durch das außergewöhnliche Vorhaben des Bergbaues aufgeworfen werden, im Sinne des Allgemeinwohls zu meistern.“⁴⁰

Im Hinblick auf die erheblichen Eingriffe und Folgen der Grundwasserabsenkung ist aus heutiger Sicht allerdings wohl eher von einer Milderung und Verwaltung als von einer „Meisterung“ der Probleme zu sprechen.

2.3.2 Zum Wandel der Aufgaben des großen Erftverbandes

In den ersten zehn Jahren seit Gründung des Verbandes änderten sich die Struktur des Verbandsgebietes und die wasserwirtschaftlichen Herausforderungen erheblich. Zwischen 1959 und 1969 stieg allein die Bevölkerungszahl um über 200.000 und erreichte bis 1974 die Zahl von ca. 1,5 Mio. Einwohner.⁴¹ Der Wasserbedarf auf Seiten der öffentlichen Wasserversorger stieg dadurch zwar kontinuierlich an. Bis ca. 1970 blieb der Anstieg infolge eingeleiteter „Rationalisierungsmaßnahmen“ vergleichsweise moderat, um danach allerdings stark zuzunehmen.⁴² Bergbau und Elektrizitätswirtschaft verbrauchten zusammen 1969/70 etwa genauso viel Wasser wie die öffentlichen Versorger und etwa halb so viel wie die Industrie.⁴³ Abweichend vom ursprünglichen Hauptanlass der Verbandsgründung wurde schon bald der Bau von Kläranlagen zum wichtigsten Arbeitsgebiet des Verbandes. Bereits 1963 gründete er eine eigene „Betriebsgruppe Kläranlagen“, die von den Gemeinden innerhalb von sieben Jahren 31 Kläranlagen übernahm. Parallel dazu wurde die Zahl der an Kläranlagen angeschlossenen Einwohner mit hohem finanziellen Aufwand gesteigert, wodurch allerdings die Entsorgung von Klärschlamm zum drängenden Problem wurde.

Ein bedeutender Aufgabenbereich des Verbandes waren die ausgedehnten Messprogramme: allein zur Entwicklung des Grundwasserbestandes wurden pro Jahr ca. 100.000 Messwerte von etwa 5.000 Messstellen zusammengetragen und ausgewertet. Nimmt man die umfangreichen Messungen zur Wassergüte und chemischen sowie biologischen Gewässerqualität hinzu, wurde das Monitoring eine der wichtigsten Funktionen des Verbandes. Mit der Übernah-

³⁹ Großer Erftverband. 1971. *1970. Zehn Jahre Verbandstätigkeit*. Bergheim/Erft, S. 10.

⁴⁰ Bezirksregierung Köln 1967, S. 204.

⁴¹ Großer Erftverband 1971, S. 8; Großer Erftverband o. J., S. 1.

⁴² Ebd., S. 4.

⁴³ Großer Erftverband 1971, S. 22f.

me der Aufgaben des alten Erftverbandes 1969 kam es zu einer sprunghaften Ausweitung des Aufgabengebietes, insbesondere bei der Unterhaltung des Flusslaufes, sowie des Personals.⁴⁴ Bei Gesamteinnahmen von knapp 15,5 Mio. DM (Haushaltsplan 1970), die bis Mitte der 1970er Jahre auf ca. 30 Mio. DM stiegen, wurde im Jahr 1970 eine Sonderzahlung des Braunkohlebergbaus über 10 Mio. DM verbucht, die Rücklagen des Verbandes stiegen im gleichen Jahr auf 70,741 Mio. DM. Die inneren Konflikte im Verband blieben, was jedenfalls die Zahl der Widersprüche und Einwendungen gegen eine Mitgliedschaft bzw. Beitragsbescheide betraf, relativ gering. Diese blieben, bei einer Zahl von 479 erfassten Mitgliedern, um 1970, unter 10 pro Jahr in den einzelnen Sparten.⁴⁵ Was die Verständigung über widersprechende Interessen rund um das Wasser sowie die angestrebte Konsensstiftung betrifft, sind diese Zahlen auch aus heutiger Sicht bemerkenswert.

3. Die Wasserverbände Erft und Eifel-Rur heute

Die folgende gegenwartsbezogene Analyse der aktuellen Herausforderungen für die Wasserverbände Erft und Eifel-Rur kann direkt an die vorangegangenen Ausführungen zu dem erstgenannten Verband anschließen. Die dominierende wasserpolitische Gemeinschaftsgutproblematik der Verteilung der Ressource (Grund-) Wasser zwischen den beiden Hauptnutzergruppen der Kommunen und der Bergbauunternehmen blieb hier im Grundsatz bis heute bestehen, wobei in den vergangenen Jahrzehnten die wasserverbandliche Abwasserentsorgung massiv an Bedeutung gewonnen hat, wie oben bereits angedeutet und weiter unten thematisiert.⁴⁶

Der Eifel-Rur-Verband ist insofern ein von dem Erft-Verband abweichender Fall, als er erst in jüngerer Zeit mit dem *Gesetz über den Wasserverband Eifel-Rur* (Eifel-Rur-Verbandsgesetz) vom 07. Februar 1990 des Bundeslandes NRW gegründet wurde. Dieser Sondergesetzliche Wasserverband verdient auch insofern Interesse, als er sich vorrangig der gemeinwohlverträglichen Regulierung anderer wasserbezogener Gemeinschaftsgutprobleme widmet als der in einer Bergbauregion tätige Erft-Verband, nämlich in erster Linie der Abwasserentsorgung und dem Hochwasserschutz in regenreicher Mittelgebirgsregion. Zur Lokalisierung sei darauf hingewiesen, dass die Rur in der Nordeifel entspringt, in der Gebirgsregion an mehreren Talsperren (Oleftalsperre, Urftalsperre, Rurtalsperre und Wehebachtalsperre) hauptsächlich zum Zwecke des Hochwasserschutzes aufgestaut wird, dann die Voreifelandschaft

⁴⁴ Das Vorstehende ebd., S. 16, 35f, 48-53.

⁴⁵ Das Vorstehende nach Großer Erftverband o. J., S. 3 und Großer Erftverband 1971, S. 46-50.

⁴⁶ Interview Erftverband vom 21.12.2009.

rund um die Papierindustriestadt Düren sowie die Großstadt Aachen durchfließt und in Holland in die Maas mündet.⁴⁷

3.1 Erftverband: Aufgabenwandel und Verschiebung der Interessenrepräsentanz

Zur Mitgliedschaft im Erftverband verpflichtet sind laut dem derzeit maßgeblichen *Gesetz über den Erftverband vom 3. Januar 1986* nach wie vor alle Kommunen und Landkreise, die wassernutzenden bzw. -verschmutzenden Unternehmen aus Braunkohlebergbau, Industrie und Elektrizitätswirtschaft sowie die Wasserversorgungsunternehmen. Die Delegiertenversammlung besteht laut Gesetz mittlerweile aus 102 Delegierten, wobei die Sitzverteilung sich nach der Beitragshöhe richtet. Hiermit kommt dem Finanzierungsmechanismus zur Berechnung des Beitrages heute wieder eine wichtigere Bedeutung für die Bestimmung der Machtposition der jeweiligen Verbandsmitglieder zu als zur Zeit der Verbandsgründung 1958 (Näheres dazu unten). Für Vertreter der beiden gesellschaftlichen Interessengruppen Landwirtschaft und Fischerei ist heute gesetzlich je ein Sitz in der Delegiertenversammlung reserviert. Diese formelle Aufwertung bestimmter gesellschaftlicher Interessen ist kein Standard bezüglich der Sondergesetzlichen Wasserverbänden in NRW.⁴⁸ Die Repräsentanz der Fischer und Landwirte kann einerseits als positiv hinsichtlich der Aufwertung partizipativer Verfahren durch die Einbindung nicht-staatlicher Akteure in die Zwangsmitgliedschaft der Wasserverbände gewertet werden; oder aber als ungerechtfertigte Bevorzugung bestimmter Interessengruppen gegenüber Nichtberücksichtigten aus Umweltgruppen oder weiteren Flussgebietsnutzern (Freizeitschifffahrt etc.).

In der Delegiertenversammlung und dem Verbandsrat (Nachfolger des in Kapitel 2 beschriebenen Verbandsausschusses) des Erftverbandes dominieren der Stimmverteilung nach seit den 1980er Jahren immer mehr die kommunalen Mitglieder. Zu dieser neuen formellen Machtverteilung führte in den 1980er Jahren der oben in Kapitel 2.3 beschriebene Aufgabenwandel inklusive des Ausbaus der Verbandskompetenzen im Abwasserbereich, wodurch innerverbandlich die Höhe der abwasserbezogenen Beiträge anstieg und in Folge hiervon die Stimmengewichte der Kommunen, die als Abwasseranlagenbetreiber die diesbezüglichen Gebühren ihrer Bürger einsammeln und an den Erftverband abgeben. Die Unternehmen des Bergbaus gaben durch diese Veränderung der Stimmverteilung in der Delegiertenversammlung, zumindest formell, Einfluss an die Kommunen ab.⁴⁹ Hier zeigt sich die Flexibilität und Anpassungsfä-

⁴⁷ Siehe Internetseite des Wasserverbandes Eifel-Rur <www.wver.de> (zuletzt verwendet 31.08.12).

⁴⁸ Interview AGW vom 12.05.2009; Interview MUNLV vom 07.09.2010.

⁴⁹ Interview Erftverband vom 18.03.2011.

higkeit des Stimmverteilungsmechanismus zur Interessenaushandlung nach Beitragshöhe, und dass innerverbandlich zumindest strukturell ansonsten keine Mitgliedergruppe systematisch bevorzugt wird.

Heute sind die Sitze der Kommunen (bzw. jeder Mitgliedergruppe) in der Delegiertenversammlung laut *Gesetz über den Erftverband (§ 15)* als Ausnahme vom Grundprinzip „Beitrags-/Stimmenanteil“ zum Schutz der Interessen der übrigen Verbandsmitglieder auf maximal 66 begrenzt. Da sich im Erftverbandsgebiet deutlich weniger Kommunen als 66 befinden, ist somit jede Gemeinde und jeder Landkreis direkt in der Delegiertenversammlung vertreten, was in anderen Sondergesetzlichen Wasserverbänden nicht der Fall ist. Somit kann im Erftverband jede Kommune eigenständig entscheiden, wen es in die Verbandsversammlung delegiert.⁵⁰ Die direkte Beteiligung der von den Bürgern gewählten kommunalen Akteure aus allen im Flussgebiet Erft liegenden Gemeinden ist angesichts der Zwangsmitgliedschaft im Wasserverband als ein großer Legitimationsvorteil zu werten; vor allem im Vergleich zu Wasserverbänden, in denen die Kommunen ihre Stimmen an gemeinsame Vertreter delegieren müssen und damit weniger gemeinwohlfähig sind.

3.1.1 Die Berechnung der Kosten als Basis der innerverbandlichen Stimmenverteilung

Die für die Stimmverteilung nach wie vor maßgeblichen Finanzierungsmechanismen des Erftverbandes sind das Beitrags-/Stimmanteil-Prinzip und das sogenannte genossenschaftliche Prinzip. Die *Veranlagungsregeln des Erftverbandes*, über die seine Mitglieder selbst mehrheitlich entschieden haben, legen die Regeln zur Berechnung der Beiträge und damit im Resultat ihre Höhe sowie die daraus abgeleiteten Stimmenanteile fest. Insgesamt gelten im Erftverband drei Kriterien bei der Veranlagung der Kosten, die bei der verbandsinternen Entscheidung über die Veranlagungsregeln auszubalancieren sind: Verursachergerechtigkeit, vermiedene eigene Kosten sowie eigener Nutzen. 2011 kamen Kommunen und Kreise im Ergebnis für 95% der Beiträge auf, Bergbau und Elektrizitätswirtschaft für 2,5% sowie Industrie und Wasserversorgung für ebenfalls 2,5%. Es entfallen 88% der Beiträge auf die Aufgabe Abwasserentsorgung, 9% auf die Aufgaben bezüglich oberirdischer Gewässer, 2% auf die Aufgaben bezüglich der Hydrologie und 1% auf die Aufgabe der Wasserversorgung.⁵¹ Dies zeigt im Vergleich zu dem in Kapitel 2.3 dargestellten, dass es im Zuge des geschilderten Aufgabenwandels eine gravierende Verschiebung der Beitragsanteile im Erftverband seit 1958 gegeben hat.⁵²

⁵⁰ Interview Erftverband vom 21.12.2009.

⁵¹ Interview Erftverband vom 18.03.2011.

⁵² Nachvollziehbar auf der Internetseite des Erftverbandes <www.erftverband.de> (zuletzt entnommen am 31.08.12).

Dem genossenschaftlichen Prinzip der Finanzierungsmechanismen folgend teilen sich die Verbandsmitglieder, die bestimmte Aufgaben des Verbandes verursachen oder in Anspruch nehmen, die Kosten nach dem Grad ihrer Inanspruchnahme auf, also beispielsweise nach dem Wasserverbrauch eines Mitgliedes.⁵³ Da nicht alle Verbandsmitglieder von allen elf Aufgaben des Verbandes betroffen sind, bilden sich im Verband Mitgliedergruppen bestimmte Aufgaben betreffend, für die dann je unterschiedliche Veranlagungsregeln gelten.⁵⁴

Für das Beispiel der Mitgliedergruppe Grundwasser bedeutet dies zum Beispiel, dass alle Grundwasserförderer und Grundwassernutzer Mitglied sind, so auch die Unternehmen des Bergbaus. Die Beiträge berechnen sich nach Menge des geförderten beziehungsweise genutzten Grundwassers; laut der von den Mitgliedern selbst mehrheitlich bestimmten Veranlagungsregeln sinken die Beiträge progressiv bei hohem Ver- beziehungsweise Gebrauch, weil – so das Argument – auch der anteilige Aufwand mit der Menge sinkt.⁵⁵

Aus der in dieser Studie bearbeiteten Fragestellungen kann hier unter Gemeinwohlaspekten festgehalten werden, dass diese Finanzierungsmechanismen und Kriterien, die sich stark am Ver- bzw. Gebrauch der Ressource Wasser und an der Kostenentstehung bzw. -vermeidung orientieren, strukturell gerecht und flexibel erscheinen. Dies spricht auch für eine zukünftige Anpassungsfähigkeit des Wasserverbandes an neue Aufgaben wie die Umsetzung der EU-WRRL. Die zeigten bereits die Debatten zur Zeit der Verbandsgründung. Dass die erhöhte Ressourcennutzung Stimmenanteile und Beitragshöhe erhöht, hat aus Ressourcenschutzsicht ambivalente Auswirkungen: Je nachdem, ob das Wasserverbandsmitglied Kosten sparen oder Einfluss erweitern will, ist es an sparsamen Ressourcenumgang interessiert oder nicht. Dieser ökologischen Logik widerspricht allerdings das Element der Mengenrabatte.

Hinzu kommt gegenüber dem im Kapitel 2.3 Beschriebenen, dass für die Unternehmen des Bergbaus heute Sonder-Veranlagungsregeln nach §§ 37-39 *Gesetz über den Erftverband* gelten, das heißt, dass sie für bestimmte bergbaubedingte Verbandsaufgaben zusätzlich einen fixen Preis zahlen, der nicht in die Veranlagungsregeln bzw. Stimmverteilungsberechnung einfließt. Dies ist damit zu begründen, dass die Beiträge der Bergbauunternehmen parallel zum massiv zurückgefahrenen Abbau von Kohle einbrechen würden, was nicht verursachergerecht wäre, da der Bergbau überhaupt für die Absenkung des Grundwassers verantwortlich ist. Diese Sonderzahlungen der Bergbauunternehmen fließen somit nicht in die formelle Berechnung des Stimmenanteiles ein.⁵⁶ Aus

⁵³ Im Unterschied hierzu ist der Finanzierungsmechanismus Spitzabrechnung zu beachten; siehe 3.2 zum Wasserverband Eifel-Rur.

⁵⁴ Interview Erftverband vom 21.12.2009.

⁵⁵ Interview Erftverband vom 18.03.2011.

⁵⁶ Interview Erftverband vom 18.03.2011.

Gemeinwohlperspektive erscheint diese verursachungsbezogene Sonderveranlagung gerechtfertigt; allerdings würde eine weitergehende Beurteilung es erfordern, die absolute Summe der fixen Preise laut Erftverbandsgesetz mit den Profiten der Bergbauunternehmen in der Vergangenheit zu vergleichen, die diese nur aufgrund gewässerbezogener Maßnahmen erwirtschaften konnten (z.B. Grundwasserabsenkungen).

3.1.2 Wasserverbandliche Praxis auf Grundlage und jenseits formeller Regelungen

Die Erftverbandspraxis jenseits der geschilderten formellen Regelungen folgt gegenwärtig nach einstimmiger Aussage von Interviewpartnern des Erftverbandes, also in der Binnensicht der verantwortlichen Wasserverbandsakteure, Handlungsprinzipien, die die Details der Stimmverteilung weniger wichtig erscheinen lassen. Danach werden Entscheidungen der Delegiertenversammlung in aller Regel einstimmig getroffen. Die Herstellung von konsensualen Entschlüssen sieht die Wasserverbandsleitung als wichtiges Element der Wasserverbandspolitik, damit die Mitglieder die eigenen Vorteile aller wasserverbandlichen Maßnahmen erkennen. In den Ausschüssen der Delegiertenversammlung werden hierzu, in der Regel auf Initiative des Vorstandes, die Schnittmengen der Mitgliederinteressen ausgelotet. Der Wasserverband sieht sich als Dienstleister seiner Mitglieder, die vom Sinn des Verbandshandels überzeugt sein sollen. Ein funktionierender Wasserverband braucht demnach die „Pflege“ seiner Mitglieder und er bietet ihnen hierzu Fachkompetenz und Daten. Zudem bietet sich der Wasserverband als ein Schiedsrichter an, weil er Mitglieder aus dem gesamten Flussgebiet mit zum Teil diametralen Interessen zusammenbringen und sie zur Umsetzung bestimmter Maßnahmen auch zwingen kann. Gerade deswegen wird das Konsensprinzip für so wichtig gehalten, weil die Verbandsmitglieder nur so über viele Jahre hinweg lernen, ihre gegenläufigen Interessen zu überwinden und gemeinsamen Lösungen zuzustimmen, auch wenn diese nicht immer absolut mit dem eigenen Interesse deckungsgleich sind. Diese wasserverbandlichen Konflikt- bzw. Problemlösungspotentiale entlastet in dieser Sichtweise den Staat beziehungsweise die Verwaltung bei der Umsetzung wasserpolitischer Ziele. Die zweckgebundene Beitragsfinanzierung fördert zudem die Zustimmung der Betroffenen im Vergleich zu steuerfinanziertem Staatshandeln.⁵⁷ Die Gemeinschaftsgutproblematik der im Flussgebiet divergierenden Interessen an der Nutzung der Ressource Wasser durch eine konsensuale Verbandspraxis zu lösen, wie von Verbandsvertretern dargestellt, scheint effektiv und aus Sicht der zustimmenden Mitglieder auch legitim zu sein. Dass angesichts der starken Interessengegensätze in einem Flussgebiet und der damit verbundenen hohen Kosten Konsenslösungen gefunden werden,

⁵⁷ Interviews Erftverband vom 21.12.09 und vom 18.03.2011.

ist aber nur möglich, wenn wasserfachlich akzeptierte Lösungen bereitstehen und abweichende Meinungen marginalisiert werden. Die formellen Entscheidungsmechanismen dienen dann eher als Notanker für Konfliktfälle.

3.2 Wasserverband Eifel-Rur: Neugründung und Interessenaushandlung Interessenrepräsentanz im Wasserverband Eifel-Rur

Verbandsmitglieder sind laut *Eifel-Rur-Verbandsgesetz* zwangsweise alle Wassernutzer und Gebietskörperschaften im Flusseinzugsgebiet der Rur. Die Stimmverteilung in der Wasserverbandsversammlung richtet sich wie im Falle des Erftverbandes laut *Gesetz, Satzung des Wasserverbandes Eifel-Rur vom 04. Oktober 1993* und *Veranlagungsregeln*⁵⁸ nach der Beitragshöhe. Dabei ist in der Ausgestaltung der Finanzierungsmechanismen zur Veranlagung der Beiträge wiederum der entscheidende Schlüssel für die formelle innerverbandliche Interessenaushandlung und die hieraus resultierende Machtverteilung zu sehen. Sondergesetzliche Wasserverbände entscheiden über die Veranlagungsgrundlagen im Rahmen ihrer Selbstverwaltung als Körperschaften öffentlichen Rechts auf Beschluss der Mehrheit ihrer Mitglieder eigenständig.⁵⁹ Da im Prozess der Neugründung des Wasserverbandes Eifel-Rur diese Grundlagen neu ausgehandelt wurden, lässt sich hieran diskutieren, ob diese Veranlagungsregeln als institutionelles Arrangement ein anpassungsfähiges Modell zur „gemeinwohlfähigen“ Repräsentanz gesellschaftlicher Interessen darstellen und auch bei der Übernahme neuer Aufgaben durch den Wasserverband, wie der EU-WRRRL-Umsetzung, anwendbar sind.

Die formale Stimmverteilung sieht 2011 folgendermaßen aus: Städte und Gemeinden 43 Sitze; Kreise (samt Städteregion Aachen) 5 Sitze; Unternehmen der öffentlichen Wasserversorgung 4 Sitze; gewerbliche Unternehmen sowie Eigentümer von Grundstücken und Anlagen 34 Sitze. Kennzeichnend am Wasserverband Eifel-Rur ist die starke Position der Stadt Aachen (nicht zu verwechseln mit dem Landkreis „Städteregion Aachen“), die ein Drittel der Vertreter in der Wasserverbandsversammlung stellt. Wichtige Hintergrundinformation diesbezüglich ist, dass die Stadt Aachen sich vor Gericht gegen die Zwangsmitgliedschaft im Wasserverband Eifel-Rur erfolglos zu wehren versuchte, weil sie ihre wertvollen Abwasserreinigungsanlagen nicht dem Wasserverband überschreiben wollte.⁶⁰

Die gefundenen Regelungen zur innerverbandlichen Interessenaushandlung und die starke Stellung der Stadt Aachen sind vor dem Hintergrund dieses Gründungskonfliktes zu interpretieren: Die Stadt Aachen hielt eine Mitglied-

⁵⁸ Wasserverband Eifel-Rur: Veranlagungsregeln. Düren 2008.

⁵⁹ Interview Eifel-Rur vom 13.05.2009.

⁶⁰ Interview Eifel-Rur vom 02.02.2011.

schaft in der Flussgebietsinstitution offensichtlich für verzichtbar und meinte flussgebietsbezogene Gemeinschaftsgutprobleme eigenständig regulieren zu können. Das Land NRW jedoch setzte die Wasserverbandsgründung durch, weil die Stadt Aachen insbesondere von den Hochwasserschutzmaßnahmen der Oberlieger profitierte, ohne hierfür einen angemessenen Beitrag zu leisten.⁶¹

3.2.1 Die Berechnung der Kosten als Basis der innerverbandlichen Stimmenverteilung

Der für die innerverbandliche Stimmverteilung maßgebliche Finanzierungsmechanismus des Wasserverbandes Eifel-Rur ist dadurch charakterisiert, dass die drei Beitragsgruppen nur zum Teil genossenschaftlich wie im Erftverband, zum anderen Teil nach der sogenannten Spitzabrechnung veranlagt werden: Beitragsgruppe 1 Abwasserwesen nach Spitzabrechnung; Beitragsgruppe 2 Talsperrren und Beitragsgruppe 3 Gewässer jeweils genossenschaftlich. Die nach dem Verursacherprinzip spitz abgerechnete Beitragsgruppe 1 Abwasserwesen macht 88% der insgesamt erhobenen Beiträge, zugleich der entstehenden Kosten, aus und dominiert entsprechend den Finanzierungsmechanismus des Wasserverbandes Eifel-Rur.⁶²

In Bezug auf das Abwasserwesen bedeutet die Veranlagung nach der Spitzabrechnung, dass jede Kommune, auf deren Gebiet eine Abwasseranlage (insbesondere Klärwerke) steht, die Kosten hierfür zu übernehmen hat. Teilen sich mehrere Kommunen eine Abwasseranlage, teilen diese Kommunen die Kosten auf: in Bezug auf Klärwerke nach Einwohnerwerten, sonstige Abwasseranlagen nach Verbrauch. Einen historisch bedingten Sonderfall stellt die Kläranlage Düren dar, die von den ortsansässigen Industrieunternehmen mit finanziert wird, und hier nicht weiter untersucht werden soll.⁶³

Was bedeutet nach unseren Schlussfolgerungen diese auf den Abwasserbereich bezogene, für den Wasserverband Eifel-Rur dominierende Veranlagungsregel für die innerverbandliche Interessenaushandlung? Bei einer solidarischen Veranlagung zahlen wie dargestellt alle Wasserverbandsmitglieder für alle entstehenden Kosten entsprechend ihrem Einwohner- bzw. Verbrauchswert – unabhängig davon, wo die Kosten entstehen – und erhalten entsprechende Stimmenanteile in der Wasserverbandsversammlung. Im Wasserverband Eifel-Rur steigen Beitrag und Stimmenanteil anteilig an, wenn eine lokale Abwasseranlage auf die jeweilige Einwohner- bzw. Verbrauchszahl bemessen anteilig höhere Kosten verursacht als an einem anderen Ort im Verbandsgebiet. Dies betrifft negativ insbesondere kleinere Oberliegergemeinden, die höhere Abwasseranlagenkosten auf wenige Einwohner umzuverteilen haben, weil die Was-

⁶¹ Interview Eifel-Rur vom 02.02.2011.

⁶² Wasserverband Eifel-Rur: Veranlagungsregeln. Düren 2008.

⁶³ Ebd.

serqualität im Unterlauf entscheidend von der Klärwerksleistung am Oberlauf abhängt. Die größeren Gemeinden am Unterlauf können einen kostenmäßig geringeren Abwasserreinigungsaufwand auf mehr Köpfe verteilen. Die kleinen Oberliegergemeinden profitieren dann zwar von einem überproportionalen Stimmenanteil, sind aber gegenüber den großen Unterliegergemeinden in der Verbandsversammlung dennoch marginalisiert. Insgesamt setzten sich also im Wasserverband auf den dominanten Abwasserbereich bezogen die großen Kommunen, also insbesondere die Stadt Aachen, gegen die kleinen Kommunen durch. Erstere hatten die Macht, eine solidarische Veranlagungsregel, die den finanziellen Interessen der kleinen Kommunen entgegengekommen wäre, zu vermeiden. Dies benachteiligt – so unsere Schlussfolgerung – die Bewohner der kleineren Oberliegerkommunen, befriedigt jedoch die Interessen der großen Mehrheit der Bürger, die in den größeren Unterliegergemeinden des Wasserverbandes lebt.⁶⁴

Die Kosten für die genossenschaftlichen Beitragsgruppen Talsperren und Gewässer machen insgesamt nur 12% der Gesamtkosten aus, sodass der Einfluss der Ausgestaltung dieser Veranlagungsregeln für die innerverbandliche Stimmenverteilung gering ist. Die hier dargestellten Veranlagungsregeln sind stark von wasserfachlichen Kriterien sowie vom Nutznießer- bzw. Verursacherprinzip bestimmt. Das solidarische Finanzierungsprinzip gilt zwar faktisch nur erheblich eingeschränkt, scheint aber nach Aussage von Wasserverbandsvertretern von den Beitragszahlern als angemessen gerecht empfunden zu werden. Als Indiz hierfür nennen diese ihre Beobachtung, dass dieser Teil der Veranlagungsregeln auf den Verbandsversammlungen nicht in Frage gestellt werden würde.⁶⁵

Der Gründungskonflikt des Wasserverbandes Eifel-Rur prägt dennoch über die Veranlagungsregeln und die daraus resultierende Stimmenverteilung weiterhin die Interessenaushandlung. Die Gemeinschaftsgutproblematik Abwasserreinigung im Flussgebiet wird unter Gemeinwohlaspekten nicht gerecht zwischen Ober- und Unterliegern gelöst. Im Falle dieses neu gegründeten Wasserverbandes bleibt offen, ob dieses Legitimationsdefizit wie in anderen Wasserverbänden mit der Zeit überwunden wird, beispielsweise infolge positiver Erfahrungen der Verbandsmitglieder mit der Verbandspraxis, oder ob diese gesetzlich verankerten Grundstrukturen bestehen bleiben.

3.2.2 Wasserverbandliche Praxis auf Grundlage und jenseits formeller Regelungen

Die befragten Vertreter des Wasserverbandes Eifel-Rur selber beschreiben übereinstimmend die Wasserverbandspraxis analog zu jenen des Erftverbandes.

⁶⁴ Interview Eifel-Rur vom 02.02.11; Praktikerworkshop vom 14.07.11.

⁶⁵ Interview Eifel-Rur vom 02.02.11.

Der Vorstand strebt es demnach in der Regel an, dass Entscheidungen der Versammlung konsensual ausfallen und wirbt im Vorfeld von Entscheidungen dementsprechend für seine Positionen. Die Mitglieder respektieren den Wasserverband als fachlich kompetenter Schiedsrichter und als Dienstleister seiner Mitglieder. Da dieses Geschäftsführungsmodell in der Praxis im Prinzip gut funktioniert, verbleibt die Rolle der legitimierten kommunalen Vertreter in der Versammlung zumeist passiv.⁶⁶

Die Problemlösungsfähigkeit des Eifel-Rur-Verbandes bezüglich der in diesem Flussgebietsraum zentralen Gemeinschaftsgutprobleme Abwasserentsorgung und Hochwasserschutz liegt aus Sicht der Interviewpartner unter anderem in dieser gelebten konsensualen Praxis, die die Mitglieder in der Regel als gerecht, effektiv und trotz der Zwangsmitgliedschaft als legitim empfinden. So ist das gerade im Falle des Wasserverbandes Eifel-Rur hochkomplexes Geflecht der Veranlagungsregeln Ausdruck der Fähigkeit des Wasserverbandes zur Selbstverwaltung einschließlich eines internen Interessenausgleiches zu sehen. Die beitragsabhängige Stimmenverteilung dient zudem als ein anpassungsfähiges Instrument, falls sich die verbandlichen Aufgaben beziehungsweise die innerverbandliche Interessenverteilung ändern.⁶⁷ Die diesbezüglich zum Erftverband an dieser Stelle gegebene Bewertung unter Gemeinwohlaspekten ist insoweit zu ergänzen, dass die konsensuale Wirkung des wasserfachlichen Lösungsansatzes samt Marginalisierung abweichender Interessen, zumindest in der Binnensicht des Wasserverbandes, auch im neu gegründeten und konfliktbeladenen Wasserverband funktioniert.

3.3 Die Problemlösungsfähigkeit der Wasserverbände in Nordrhein-Westfalen im Blick Verantwortlicher in Politik, Verwaltung und Verbänden

Interviews und Praktikerworkshops mit wasserpolitischen Akteuren im Bundesland NRW (Landtagsabgeordneter, Landesumweltministerium, Industrieverband, Umweltschutzverband, Arbeitsgemeinschaft der Wasserverbände) und auf Ebene der zuständigen Bezirksregierungen (Bezirksregierungen Köln und Düsseldorf) haben ergeben, dass die hohe Problemlösungsfähigkeit, die die Wasserverbandsmitglieder selber konstatierten, kaum kritisch hinterfragt wird. Da es sich um ein sehr breites befragtes Akteursspektrum handelt, ist unser Befund eindeutig, dass die Wasserverbandsstruktur heutzutage von den relevanten wasserpolitischen Akteuren als problemlösungseffektiv, gemeinwohlfähig und legitim wahrgenommen wird. Ausnahmen stellen die Detailkritik von Verbandsvertretern an der Preishöhe oder spezifischen ökologischen Fragestel-

⁶⁶ Interview Eifel-Rur vom 02.02.11.

⁶⁷ Interview Eifel-Rur vom 02.02.11.

lung wie der Höhe des Wasserverbrauchs oder einzelnen lokalen Maßnahmen dar (beispielsweise Pegelstand einzelner Stauseen).⁶⁸

Unser Befund gilt grundsätzlich ebenso in Bezug auf die Fragestellung, ob die Wasserverbandsstrukturen geeignet seien, um neue Aufgaben wie die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie und die Bewältigung der potentiellen Auswirkungen des Klimawandels auf das Gemeinschaftsgut Wasserressourcen zu übernehmen. Hierfür halten die befragten Akteure die existierenden Sondergesetzlichen Wasserverbände in aller Regel für geeignete (effektive und legitime) und gemeinwohlfähige Institutionen. Unser Befund ist umso bemerkenswerter, wenn man sich vergegenwärtigt, dass die Sondergesetzlichen Wasserverbände Legitimation daraus ableiten, dass sie zur Lösung außergewöhnlicher wasserpolitischer Problemlagen existieren und dass nur diese den massiven landesgesetzlichen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung verfassungsgemäß machen.⁶⁹ Dass die einmal geschaffenen Wasserverbandsstrukturen sich nach Lösung des existenzbegründenden Problems wieder auflösen, wie es allein verfassungsjuristisch betrachtet logisch wäre, fordern nur sehr wenige Akteure.⁷⁰ Häufiges Argument ist der Vergleich mit jenen Regionen in NRW, in denen keine Sondergesetzlichen Wasserverbandsstrukturen vorzufinden sind (beispielsweise Münsterland oder Ostwestfalen) und in denen die Problemlösungsfähigkeit der vorhandenen Institutionen bezüglich der beiden genannten neuen Aufgaben wesentlich pessimistischer eingeschätzt wird.⁷¹

Besonders untersucht wurde der Blick der Verantwortlichen in Landes- und Bezirksverwaltungen auf die Problemlösungsfähigkeit der Sondergesetzlichen Wasserverbände. Das Bundesland NRW könne, so die Interviewpartner, den Sondergesetzlichen Wasserverbänden über die Sondergesetze die Erfüllung bestimmter Aufgaben vorschreiben. Im Rahmen der verbandlichen Selbstverwaltung seien die Wasserverbände dann frei, so wie es eine Kommune auch wäre, zu entscheiden, wie sie diese Aufgaben erfüllen. Dem Staat verbleibe die reine Fach- und Rechtsaufsicht und er könne nur kommissarisch eingreifen, was jedoch faktisch nicht oder nur sehr selten passiere. Der Verband habe eine große Problemlösungsfähigkeit im Vergleich zu den Kommunen, weil diese kein vergleichbares Fachwissen und keine ausreichenden finanzielle Ressourcen (mehr) vorweisen können.⁷² Deswegen seien die Verbände auch für die Übernahme neuer Aufgaben wie die Herausforderungen des Klimawandels prädestiniert. Zudem erspare die Verbandsmitgliedschaft dem Kommunalpoli-

⁶⁸ Interview AGW vom 12.05.2009; Interview Eifel-Rur vom 02.02.11; Interview Vertreter Umweltschutz vom 04.02.11, Interview Vertreter Wirtschaft vom 11.05.11.

⁶⁹ Vgl. stellvertretend: Tettinger et al. 2000 oder Köller 2009.

⁷⁰ Beispielsweise Interview Abgeordneter vom 13.05.2009.

⁷¹ Unter anderem Interview AGW vom 12.05.2009 oder Interview Vertreter Umweltschutz vom 04.02.11.

⁷² Interview MUNLV vom 07.09.10; Interview Bezirksregierung Köln vom 07.09.10; Interview Bezirksregierung Düsseldorf vom 06.09.10.

tiker das Bemühen um politische Mehrheiten in „seinem“ Kommunalparlament, Maßnahmen seien einfacher umzusetzen, wenn sie mit einem Verbandsbeschluss zu begründen sind und die damit verbundenen Kosten in einem jährlichen Posten Abführung an den Wasserverband verschwinden.⁷³ Als zentrales Element der Problemlösungsfähigkeit wird von den Interviewpartnern die Zwangsmitgliedschaft gesehen. Freiwillige Wasserverbandsmodelle, wie dargestellt historisch an der Erft und an der Niers, hätten demnach nicht funktioniert. Hierzu müsse ein entsprechender politischer Wille auf Landesebene vorhanden sein, diese Zwangsmitgliedschaft durchzusetzen, was wiederum nur bei entsprechendem Handlungsdruck beziehungsweise Problemlagen realistisch sei und auch in NRW eines langen Vorlaufes bedurfte.⁷⁴

Die dargestellten Positionen, insbesondere der Verwaltungsakteure zeigen aus unserer Sicht auch die Grenzen des Politikmodells Wasserverband auf. Es ist aufgrund des kommunalen Selbstverwaltungsrechtes, welches im Grundgesetz verankert ist, nur begrenzt übertragbar und immer verfassungsrechtlich umstritten. Zudem seien die Wasserverbandsstrukturen, einmal geschaffenen, relativ autonom. Eine wasserpolitische Steuerung von oben ist im Prinzip nur über den aufwendigen Weg der Landesgesetzesnovellierung vorgesehen, also tagesaktuell nicht möglich. So zeigt der Regierungswechsel in NRW 2010 beispielhaft, dass die Sondergesetzlichen Wasserverbände nicht gezielt als politisches Instrument der Landeswasserpolitik eingesetzt werden. Ein neuer grüner Umweltminister verfolgt eine explizit ökologische wasserpolitische Agenda, wofür er die ihm unterstehenden Wasserverbände nutzen könnte. Die verantwortlichen Ministeriumsmitarbeiter weisen jedoch darauf hin, dass sie in den Wasserverbänden nur die Rechtsaufsicht ausüben und eine Novellierung der Aufgabenstellung in den wasserverbandsbezogenen Sondergesetzen, zumindest kurzfristig, nicht vorgesehen ist. Es verbleibe letztlich Aufgabe der Wasserverbandsmitglieder, welche Aufgaben sie konkret im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben übernehmen und vor allem finanzieren wollen.⁷⁵ Das existierende institutionelle Arrangement, welches in hohem Maße legitim und effektiv zu sein scheint, ist mithin nicht ohne weiteres kurzfristig zur Lösung neuer wasserpolitischer Gemeinschaftsgutprobleme heranzuziehen, was aus gemeinwohlorientierter Perspektive bedauert werden kann. Mittelfristiger betrachtet ist jedoch nun abzusehen, dass sich der grüne Umweltminister sich Initiativen zur Novellierung der Sondergesetzlichen Wassergesetze widmen wird.

⁷³ Interview MUNLV vom 07.09.10; Interview Bezirksregierung Köln vom 07.09.10; Interview Bezirksregierung Düsseldorf vom 06.09.10.

⁷⁴ Interview MUNLV vom 07.09.10; Interview Bezirksregierung Köln vom 07.09.10; Interview Bezirksregierung Düsseldorf vom 06.09.10; Interview Abgeordneter vom 13.05.2009.

⁷⁵ Interview MUNLV vom 07.09.10.

4. Schluss

Wie dieser Aufsatz gezeigt hat, wurzeln die Sondergesetzlichen Wasserverbände stärker als zumeist bekannt in einer längeren Tradition genossenschaftlicher Wasserverbände. Für die bis heute zentrale Frage, inwieweit ältere wasserwirtschaftliche Institutionen Antworten auf neue umweltpolitische Herausforderungen – wie z.B. die EU-Wasserrahmenrichtlinie, Verbrauchsrückgänge und den Klimawandel – bieten können, ist ihre Entstehungsgeschichte ein aufschlussreiches historisches Exempel. Gelang es doch dem preußischen Gesetzgeber, mit der Bildung der neuartigen Verbände mit erweiterten Kompetenzen das aus der vorindustriellen Zeit stammende Grundkonzept zur Lösung industrieller und urbaner Wasserprobleme von bis dahin unbekannter Dimension zu ertüchtigen. Die Ausbalancierung der Interessen in den hier näher analysierten Verbänden der Schwarzen Elster und der Erft hat unter anderem gezeigt, dass es dabei gelang, die ökonomisch stärksten Akteure – insbesondere die Bergwerksunternehmen – stark zur Finanzierung der Verbandsaufgaben heranzuziehen. Im Kontrast dazu waren – teilweise in Abweichung von dem Prinzip „Stimmengewicht nach Beitragshöhe“ – die Kommunen die bestimmenden Akteure in den Verbandsgremien und konnten die Verbandspolitik maßgeblich beeinflussen.

Im Hinblick auf die Ausgangsfrage nach den Mechanismen der Interessenaushandlung und der Problemlösungsfähigkeit der Sondergesetzlichen Wasserverbände lässt sich festhalten, dass die breite Akzeptanz unter ihren Mitgliedern und in der Wasserwirtschaft insgesamt sowie die Übertragung neuer Aufgaben gerade in jüngerer Zeit für eine hohe Problemlösungsfähigkeit der Verbände sprechen. Dem preußischen Staat als ihrem Gründer gelang es mit den recht komplexen institutionellen Regelwerken der Verbände, das ältere Genossenschaftsrecht weiterzuentwickeln und dem erheblichen wasserwirtschaftlichen Problemdruck auf regionaler Ebene zu begegnen. Das konfliktbehaftete Verhältnis von Bergwerksunternehmen, Kommunen und anderen „Stakeholdern“ wurde und wird bis heute in komplexen Vertretungs-, Verfahrens- und Finanzierungsregeln erfolgreich austariert. In der Ausgestaltung der Finanzierungsmechanismen zur Veranlagung der Beiträge ist ein entscheidender Schlüssel für die formelle innerverbandliche Interessenaushandlung, die hieraus resultierende Machtverteilung und die Anpassungsfähigkeit an neue Aufgaben zu sehen. Allerdings führte die Arbeit der Verbände nicht nur zur Lösung einzelner Probleme, wie z.B. von Mängeln in der Trinkwasserversorgung, sondern rief auch neue Umweltprobleme hervor, so zum Beispiel eine räumlichen Externalisierung der Wasserverschmutzung und großflächige regionale Grundwasserabsenkungen.

Die Ausbildung effizienter und differenzierter Verfahrens- und Finanzierungsmodelle für verschiedene Wasserprobleme und -interessen unter einem gemeinsamen öffentlich-rechtlichen Dach zeigt jedoch, dass die Ausbalancie-

rung von Teilinteressen und Solidaritätsprinzipien letztlich gelang. Die dargestellte Übertragung neuer Aufgaben an die Verbände belegt, dass sie wandlungsfähig und bereit zur Entwicklung neuer Strategien sind.

Letztlich war es vor allem der besondere wasserbezogene Problemdruck, der in NRW zu derart weitreichenden landesgesetzliche Eingriff in die kommunalen Selbstverwaltungsrechte führte wie in keinem anderen deutschen Bundesland. Als 1990 mit der institutionellen Transformation in der ehemaligen DDR die dort neu gebildeten Länder wie z.B. Brandenburg vor der Frage standen, ob sie zur Lösung der Gemeinschaftsgutproblematik in den Tagebauregionen der Niederlausitz, die denen in NRW vergleichbar sind und durch die besonderen Herausforderungen durch den Klimawandel im wasserärmeren Osten Deutschlands zusätzlich verschärft werden, ebenfalls Sondergesetzliche Wasserverbände gründen sollten, fiel die Antwort negativ aus.⁷⁶ Auch andere Bundesländer wie beispielsweise Sachsen oder Bayern vertrauen die Lösung wasserbezogener Gemeinschaftsgutprobleme vorrangig ihren Landesverwaltungen an und geben diesbezügliche Kompetenzen in viel geringerem Ausmaß an Selbstverwaltungsinstitutionen ab. So lassen sich die Sondergesetzlichen Wasserverbände in NRW als ein Erfolgsmodell von begrenzter Reichweite charakterisieren, das aus einer besonderen historischen Problemkonstellation entstand und im deutschen, nicht jedoch im europäischen Kontext, ein Sonderfall bleibt.

References

- Bayer, G., und D. Maier, eds. 2002. *Die Niederlausitz vom 18. Jahrhundert bis heute: Eine gestörte Kulturlandschaft?* Münster u.a.
- Bernhardt, C., H. Kilper, und T. Moss. 2009. *Im Interesse des Gemeinwohls. Regionale Gemeinschaftsgüter in Geschichte, Politik und Planung.* Frankfurt a.M.
- Bezirksregierung Köln. 1967. *150 Jahre Regierungsbezirk Köln.* Köln.
- Bochalli, A. 1966. *Das Wasser- und Bodenverbandsrecht mit der Neufassung des Wasserverbandsgesetzes und der ersten Wasserverbandsverordnung*, 3. Aufl. Köln u.a.
- Büschensfeld, J. 1997. *Flüsse und Kloaken. Umweltfragen im Zeitalter der Industrialisierung (1870-1918).* Stuttgart.
- Dix, A. 1997. *Industrialisierung und Wassernutzung.* Köln.
- Eiden, C. 2006. *Versorgungswirtschaft als regionale Organisation. Die Wasserversorgung Berlins und des Ruhrgebietes zwischen 1850 und 1930.* Essen.
- Erfthverband. Satzung des Erfthverbandes vom 7. Oktober 1993 (GV. NRW., S. 732), geändert durch Beschluss der Delegiertenversammlung vom 06. Dezember 2010.
- Fichter-Wolf, H. 2009. Neue Entwicklungspfade in der deutschen Gewässerschutzpolitik? Implementierung der Europäischen Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) und

⁷⁶ Interview Brandenburger Landeswasserverbandstag vom 26.09.11.

- der Umgang mit "problems of spatial fit". *ZAU Zeitschrift für angewandte Umweltforschung* 19 (1-2): 73-189.
- Großer Erftverband. 1971. 1970. *Zehn Jahre Verbandstätigkeit*. Bergheim/Erft.
- Großer Erftverband. o. J., ca. 1974. o. A. Bergheim/Erft.
- Landtag NRW. 1957. *Gesetz über die Gründung des Großen Erftverbandes, Landtagsdrucksache 269*. Düsseldorf.
- Landtag NRW. 2007a. Gesetz über den Erftverband (ErftVG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. Januar 1986 (GV.NW. S. 54), zuletzt geändert durch Gesetz vom 11. Dezember 2007 (GV. NRW 2007 Seite 716).
- Landtag NRW. 2007b. Gesetz über den Wasserverband Eifel-Rur (Eifel-Rur-Verbandsgesetz – Eifel-RurVG) vom 07. Februar 1990 (GV. NRW. S. 106), zuletzt geändert durch Gesetz vom 11.12.2007 (GV, NRW. Nr. 34, S. 716). 6. Fassung.
- Keitz, S. von, und P. Kessler. 2008. Grenzen des Flussgebietsmanagements. Folgt die Wasserwirtschaft dem falschen Ansatz? *Korrespondenz der Wasserwirtschaft* 1 (7): 354-60.
- Kaika, M., und B. Page. 2003. The Water Framework Directive: A New Directive for a Changing Social, Political and Economic European Framework. *European Planning Studies* 11 (3).
- Köller, S. 2009. *Funktionale Selbstverwaltung und ihre demokratische Legitimation. Eine Untersuchung am Beispiel der Wasserverbände Lippeverband und Emshergenossenschaft*. Berlin.
- Linckelmann, K. 1957. *Erwägungen zum Erftverband und zur Kerngestalt der Wasserverbände*. Bielefeld.
- Luhmann, N. 1983. *Legitimation durch Verfahren*. Frankfurt a. M.
- Mattheus, H. 1934. Die Genossenschaft der Schwarzen Elster. In *Die Stadtentwässerung in Deutschland*, Bd. 2., ed. Josef Brix, 513-5. Jena.
- Monsees, J. 2008. *Governancestrukturen von Fließgewässern. Eine vergleichende Institutionenanalyse gewässerunterhaltender Verbände und Behörden*. Baden-Baden.
- Moss, T., ed. 2003. *Das Flussgebiet als Handlungsraum. Institutionenwandel durch die EU-Wasserrahmenrichtlinie aus raumwissenschaftlicher Sicht*. Münster.
- Moss, T., R. Gudermann, und A. Röhring. 2009. Zur Renaissance der Gemeinschaftsgut- und Gemeinwohlforschung. In *Im Interesse des Gemeinwohls. Regionale Gemeinschaftsgüter in Geschichte, Politik und Planung*, ed. C. Bernhardt, H. Kilper und T. Moss, 31-50. Frankfurt/New York.
- Niersverband. 1978. *50 Jahre Niersverband*. Viersen.
- Olmer, B. 1998. *Wasser. Historisch. Zur Bedeutung und Belastung des Umweltmediums im Ruhrgebiet 1870-1930*. Frankfurt am Main.
- Paul, J. 1995. Der Rhein als Klärbecken für städtische Abwässer: Abwasserpolitik in Köln und Düsseldorf seit dem 19. Jahrhundert. *Geschichte im Westen* 10 (2): 135-48.
- Paul, J. 1999. *Die Erft im Spannungsfeld zwischen Bergbau und Landwirtschaft*. Köln.
- Preußische Gesetzessammlung. 1928.
- Sack, D. 2009. *Governance und Politics. Die Institutionalisierung öffentlich-privater Partnerschaften in Deutschland*. Baden-Baden.

- Schuppert, G. F. 2009. *Der Staat als Prozess. Eine staats-theoretische Skizze in sieben Aufzügen*. Frankfurt.
- Tettinger, P. J., T. Mann, und J. Salzwedel, eds. 2000. *Wasserverbände und demokratische Legitimation*. München.
- Thiel, A. 2009. Europeanisation and the Rescaling of Water Services: Agency and State Spatial Strategies in the Algarve, Portugal. *Water Alternatives* 2 (2): 225-44.
- Verein Rheinischer Braukohlenwerke e.V. 1956. *Braunkohle und Wasser, Sonderausgabe von „Revier und Werk“*.
- Wasserverband Eifel-Rur. Satzung des Wasserverbandes Eifel-Rur vom 04. Oktober 1993 (GV. NRW. S. 976), zuletzt geändert am 13. Dezember 2004 (GV. NRW. 2005 S. 23).
- Wasserverband Eifel-Rur. *Veranlagungsregeln zur Berechnung von Beiträgen gemäß §§ 25 bis 28 Eifel – RurVG. Fassung 08.12.2008*. Düren. <www.wver.de/verwaltung/veranlagungsregeln_pdf.de> (zuletzt entnommen am 31.08.12).

Interviews

- Arbeitsgemeinschaft der Wasserwirtschaftsverbände in NRW (AGW) vom 12. Mai 2009 in Köln (Interview AGW).
- Landeswasserverbandstag Brandenburg vom 26. September 2011 in Sonneberg (Interview Brandenburger Landeswasserverbandstag).
- Bund für Umwelt und Naturschutz, Landesverband NRW vom 4. Februar 2011 in Düsseldorf (Interview Vertreter Umweltschutz).
- Bezirksregierung Köln, Dezernat 54 Wasserwirtschaft, vom 7. September 2010 in Köln (Interview Bezirksregierung Köln).
- Bezirksregierung Düsseldorf, Dezernat 54 Wasserwirtschaft vom 6. September 2010 in Düsseldorf (Interview Bezirksregierung Düsseldorf).
- Erftverband, Bereich Gewässer vom 21. Dezember 2009 und 18. März 2011 in Bergheim (Interviews Erftverband).
- Industrie- und Handelskammer NRW, Tätigkeitsfeld „Umwelt und Energie“ vom 10. Mai 2011 in Duisburg (Interview Vertreter Wirtschaft).
- Landtagsabgeordneter in NRW der Partei B90/Die Grünen vom 13. Mai 2009 (Interview Abgeordneter).
- Ministerium für Umwelt, Natur, Landwirtschaft und Verbraucherschutz NRW, Abteilung IV „Abfallwirtschaft, Bodenschutz, Wasserwirtschaft“ vom 7. September 2010 in Düsseldorf (Interview MUNLV).
- Praktikerworkshops der Forschungsabteilung 2 des Leibniz-Institutes für Regionalentwicklung und Strukturplanung am 2. Juli 2010 und am 14. Juli 2011 in Köln-Deutz, siehe Homepage <<http://www.irs-net.de/forschung/forschungsabteilung-2/workshop-rheinland-berlin-brandenburg/index.php>> (Praktikerworkshops).
- Wasserverband Eifel-Rur, Vorstand und Dezernat Gewässer, vom 13. Mai 2009 und 2. Februar 2011 in Düren (Interviews Eifel-Rur).